

O papel do BNDES no financiamento ao investimento agropecuário

Paulo Faveret Filho
Eriksom Teixeira Lima
Sergio Roberto Lima de Paula.

O PAPEL DO BNDES NO FINANCIAMENTO AO INVESTIMENTO AGROPECUÁRIO*

Paulo Faveret Filho
Eriksom Teixeira Lima
Sergio Roberto Lima de Paula**

** Este artigo – uma versão ligeiramente modificada de trabalho apresentado no XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, realizado em 31 de julho de 2000 no Rio de Janeiro – está baseado em resultados parciais de pesquisa em curso na Gerência de Estudos de Agroindústria do BNDES a respeito das estratégias de bancos e fabricantes de equipamentos (tratores e colheitadeiras) na concessão de crédito de investimento ao setor agropecuário. Como poucos fabricantes responderam ao questionário, optou-se por concentrar a análise no setor bancário.*

*** Respectivamente, gerente, economista e assistente técnico da Gerência de Estudos de Agroindústria do BNDES. Os autores agradecem a assistência técnica do estagiário Paulo Roberto Esteves Grigorovski e os comentários dos economistas Selmo Aronovich e Fernando Pimentel Puga.*

AGROINDÚSTRIA

Resumo

***D**urante a década de 90 o BNDES tornou-se a principal fonte de recursos para o financiamento ao investimento agropecuário no Brasil. A evolução dos desembolsos acompanha a situação financeira da atividade e reflete as estratégias dos agentes envolvidos – bancos comerciais e fabricantes de equipamentos. Ao longo do tempo, cai a participação dos bancos públicos e aumenta a dos privados, como reflexo da crise agrícola. As normas de prudência bancária editadas pelo Banco Central reforçam a importância da avaliação de risco na concessão do crédito e contribuem para alterar sua dinâmica. O principal instrumento de intervenção do BNDES têm sido os programas especiais de financiamento, com destaque para os de juros fixos, que apresentaram bom desempenho.*

Na década de 60, o governo brasileiro decidiu promover ativamente a modernização do setor agropecuário. Dentre os instrumentos utilizados, o crédito teve um papel destacado. O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) deveria compensar, auxiliado por subsídios explícitos no custo dos recursos, o racionamento creditício a que o mercado submetia o setor. Adicionalmente, funcionaria como alavanca da modernização, entendida como a combinação do uso intensivo de insumos industriais (fertilizantes e defensivos em especial) e mecanização.

O SNCR alocou grandes volumes nas décadas de 70 e 80, com uma média anual de R\$ 31 bilhões (em valores de 1998, corrigidos pelo IGP-DI). Entretanto, a crise macroeconômica da “década perdida” levou à redução das aplicações no final do período, que foram de R\$ 27 bilhões a.a. em 1988/89. O Plano Collor, ao bloquear os ativos financeiros, reduziu à metade o nível de desembolsos (R\$ 13 bilhões em 1990). Seguiu-se então uma recuperação até 1994, quando a queda da taxa de inflação produzida pelo Plano Real aumentou as disponibilidades e gerou financiamentos de quase R\$ 20 bilhões, nível mais elevado da década. A crise agrícola que sobreveio em 1995, resultante da conjugação de câmbio valorizado, preços em queda e juros em elevação, acentuou a redução nos financiamentos concedidos, que foram de apenas R\$ 7 bilhões em 1996 (nível mais baixo desde 1969). O crescimento de 1997 e 1998 (R\$ 11 bilhões) ainda não foi capaz de recuperar os patamares das décadas anteriores, sugerindo que o SNCR se encontra em uma crise de longa duração.¹

Este texto não é conclusivo. Aliás, sequer tem uma conclusão. Seu objetivo é apresentar informações pouco divulgadas sobre a atuação do Sistema BNDES no financiamento agropecuário e sugerir temas relevantes no processo de concessão do crédito. Em especial, examinamos as estratégias dos bancos comerciais em relação ao setor, apenas tangenciando o papel dos fabricantes de equipamentos. Esperamos que este artigo possa sugerir uma pauta de investigação para novas pesquisas sobre o assunto.

Introdução

¹Para uma breve avaliação das mudanças estruturais e da política agrícola no período, ver Dias e Amaral (2000).

É no contexto de redução da oferta de crédito para as atividades agropecuárias que o BNDES começa a operar com o setor. Até a década de 70 ele concentrou-se nos setores de infra-es-

O BNDES e a Agropecuária

trutura e indústria de base. Nos anos 80 e 90, em função da crise macroeconômica e da maturação do parque industrial brasileiro, o BNDES diversifica os setores apoiados. Dentre os “novos” setores, a agropecuária e a agroindústria logo assumem papel de destaque.

A quantificação da importância da agroindústria no orçamento do BNDES depende do conceito utilizado. Apesar das opções teóricas, a escolha dos setores incluídos no conceito sempre envolve certo grau de arbitrariedade. O Gráfico 1 limita o foco a um conceito bastante restrito de agroindústria, abrangendo apenas o setor agropecuário e as indústrias de alimentos, bebidas e fumo. Evidencia-se o forte impacto do Plano Real sobre as indústrias de alimentos e bebidas, cujos desembolsos somados atingiram a média de R\$ 1,5 bilhão entre 1995 e 1999 (a preços de dezembro de 1999).

Na indústria de transformação, o ramo de alimentos e bebidas tem sido sistematicamente um dos líderes em financiamentos. Entre 1995 e 1999 esteve sempre entre os dois maiores captadores de recursos (primeiro entre 1995 e 1997).

Quando se examina o fluxo de financiamentos para o setor agropecuário, foco deste trabalho, destacam-se os seguintes fenômenos (Tabela 1):

- rápido crescimento entre 1990 e 1994, correspondente à criação do programa FINAME Agrícola, que estendeu às máquinas agrícolas as mesmas condições dos financiamentos de máquinas e equipamentos industriais (prazos, taxas, rede de bancos comerciais e acesso a pessoas físicas), tendo o ano de 1994 marcado o auge do programa, com desembolsos totais de R\$ 1,4 bilhão (a preços de dezembro de 1999) para o setor agropecuário;
- queda acentuada em 1995 e 1996 (-39% em relação a 1994), como reflexo da crise financeira do setor agrícola; e

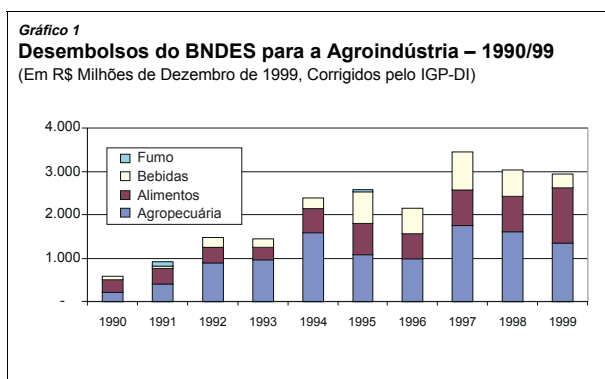


Tabela 1

Desembolsos do BNDES para o Setor Agropecuário – 1990/99

(Em R\$ Milhões de Dezembro de 1999)

ITEM	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agropecuária	206	413	895	968	1.596	1.072	975	1.091	1.318	1.229
Pronaf	–	–	–	–	–	–	4	664	298	114
Total	206	413	895	968	1.596	1.072	979	1.755	1.616	1.343

- lenta recuperação das linhas convencionais entre 1997 e 1999, compensada pelo grande volume de recursos aplicados através do Pronaf-Investimento, que é gerenciado pelo BNDES e repassado pelos agentes financeiros; note-se que, na ausência do Pronaf, os desembolsos para a agropecuária teriam se recuperado de maneira mais lenta, sendo em 1999 ainda 23% inferiores ao máximo verificado em 1994.

O Pronaf-Investimento é subsidiado pelo Tesouro Nacional e precisa ser destacado das linhas usuais porque alcança um público que não tinha acesso ao sistema bancário até então. Seu desempenho foi muito expressivo em valores absolutos, apesar das quedas em 1998 e 1999. No primeiro ano houve franco predomínio da região Sul (70% do total), situação que se reverteu em 1998, quando o Nordeste recebeu 65%. A linha tem sido operada quase que exclusivamente por bancos públicos e, embora a demanda potencial seja muito grande, a escassez de recursos do Tesouro para equalização dos juros limitou o nível dos desembolsos.

A participação do BNDES (incluindo o Pronaf-Investimento) nos financiamentos ao investimento do setor agropecuário cresceu bastante ao longo da década: passou de 10% em 1990 para 63% em 1998, tendo sido de 38% em 1994. A principal explicação para a elevação da participação pós-1994, auge dos financiamentos concedidos a produtores e cooperativas na década,² é a retração dos repasses para investimento ao amparo do Manual de Crédito Rural, como reflexo da crise agrícola. Os bancos preferiram concentrar os recursos das exigibilidades em operações de curto prazo, inclusive utilizando parte delas para o refinanciamento de clientes inadimplentes. Assim, o BNDES assumiu o papel de principal fonte de financiamento bancário ao investimento agropecuário.

O principal veículo da intervenção do BNDES na alocação de recursos para o setor são os programas especiais. Em abril de 2000 o BNDES estava operando 20 programas especiais (ver www.bndes.gov.br), com algum tipo de condição favorecida em relação às linhas usuais (geralmente *spread* básico mais baixo e níveis de participação mais altos). Destes, quatro eram programas regionais (Nordeste Competitivo, Amazônia Integrada, Centro-Oeste e Metade Sul do Rio Grande do Sul), com forte peso do setor agroindustrial (que representava 29% das aplicações no primeiro e 39% no terceiro).

²Ver Anuário estatístico do crédito rural (1998), do Banco Central.

Os três únicos programas do governo federal administrados pelo BNDES são voltados para a agricultura: Pronaf, Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (Prosolo) e Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (Proleite). Todos contam com subsídio do Tesouro Nacional, que permite a cobrança de taxas fixas de juros (Proleite e Prosolo) e da metade da soma da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e 6% de juros a.a. (Pronaf).

Por fim, dos 13 programas setoriais com recursos próprios do BNDES, cinco são destinados à agropecuária. Destes, três oferecem taxas de juros fixas a partir de engenharia financeira com participação dos fabricantes, mantido o *funding* de TJLP.

Uma característica marcante das operações de financiamento do BNDES ao setor primário é o predomínio das operações indiretas, ou seja, dos repasses através da rede de agentes financeiros credenciados. Em 1999, 93% dos desembolsos (em valor) foram indiretos, o que significa dizer que a interferência direta do BNDES no fluxo de financiamentos para o setor é muito pequena, ou, de outra maneira, que a alocação obedece a critérios de mercado, pois a seleção é realizada pelos bancos comerciais repassadores de recursos.

Os Bancos e a Agricultura

Os estudos sobre o financiamento rural geralmente se concentram nos fatores macroeconômicos e macrossetoriais que afetam o volume de crédito concedido: descolamento entre taxa de juros e preços recebidos pelos produtores e escassez da oferta de crédito pela redução dos fundos disponíveis (exigibilidades bancárias), entre outros. Pouca atenção tem sido dada às diferentes estratégias dos atores que participam do financiamento agrícola. Se é certo que o risco da agricultura e a instabilidade da taxa de juros afastam os agentes financeiros do crédito rural, também é verdade que os bancos adotam estratégias diferentes em relação ao setor. Ademais, o estrangulamento das fontes tradicionais levou os fabricantes de equipamentos a assumir funções bancárias, inclusive com a constituição de bancos próprios para contornar as dificuldades do sistema comercial. Neste artigo nos concentraremos no estudo de algumas estratégias bancárias.

Novas Estratégias Bancárias

Três características da segunda metade da década de 90 merecem destaque pelo impacto sobre a oferta de crédito rural: elevada inadimplência agrícola; adoção de critérios de crédito mais rigorosos; e desoneração de tarefas tradicionais por parte dos bancos comerciais.

O crescimento dos créditos em atraso e liquidação produziu um bloqueio de novos financiamentos para o setor. As renegociações que se sucederam tiveram resultados positivos sobre os balanços bancários e sobre o cadastro dos inadimplentes, mas aumentaram o risco percebido pelos bancos, tornando-os mais seletivos.

Elevada Inadimplência Agrícola

O Banco do Brasil, que respondia em 1998 por 56% do saldo aplicado em crédito rural do país, sofreu duramente com a crise agrícola. Os créditos em atraso e liquidação atingiram R\$ 3,3 bilhões em dezembro de 1998 (dados de balanço), dos quais R\$ 3,1 bilhões oriundos de financiamentos rurais e agroindustriais. O nível de inadimplência da carteira rural nessa data era de 21% (créditos em atraso e liquidação sobre créditos normais mais créditos em atraso e liquidação).

A securitização propiciada pela Lei 9.138, de 29.11.95, acabou aliviando sensivelmente o balanço do Banco do Brasil. Em 1999 os créditos rurais e agroindustriais em atraso haviam caído para apenas R\$ 0,2 bilhão. Entretanto, o alívio contábil não elidiu os impactos da crise sobre os resultados dos anos anteriores, de maneira que a avaliação geral do setor pelos bancos continua sendo negativa. Ademais, se a renegociação não impede formalmente a realização de novas operações pelo produtor, marca negativamente seu cadastro, afetando o acesso a novos créditos.

O aumento da concorrência produzido pela desregulamentação e pela entrada de bancos estrangeiros no segmento de varejo levou à adoção de novos procedimentos para análise de crédito. As normas do Banco Central adequando o sistema bancário ao Acordo de Basiléia reforçam esse movimento. Cresce a importância dos indicadores econômico-financeiros na seleção de candidatos ao crédito e diminui o peso do projeto tradicional. Essa tendência é reforçada por recentes determinações do Banco Central a respeito da classificação de risco e de seus efeitos sobre o nível de provisão. Nesse processo a agricultura pode ser prejudicada pela precariedade de seus instrumentos contábeis e por ser associada *a priori* a um risco elevado.

Adoção de Critérios de Crédito Mais Rigorosos

A adesão do Brasil ao Acordo de Basiléia tem se traduzido em sucessivas normas do Banco Central com o objetivo de reduzir e controlar o risco da atividade bancária. Puga (1999) relaciona algumas das principais medidas:

- definição de limites mínimos de capital para a constituição dos bancos (primeira medida de implementação do Acordo, em agosto de 1994);

- criação do Sistema Central de Risco de Crédito, que concentra informações sobre clientes com saldo devedor superior a R\$ 50 mil (Resolução CMN 2.390, de maio de 1997);
- elevação do limite do capital mínimo de 8% para 11% dos ativos ponderados pelo risco, o que reduziu o limite máximo para os empréstimos de 12,5 para nove vezes o patrimônio líquido;
- regulamentação dos sistemas de controle internos (Resolução CMN 2.554, de dezembro de 1998); e
- obrigatoriedade de adoção de sistemas de classificação de risco dos clientes (Resolução CMN 2.682, de março de 2000).

Em especial, as regras de ponderação de ativos e o sistema de classificação de risco deverão afetar a propensão a emprestar ao setor agrícola. As aplicações em títulos públicos federais têm ponderação de 1 no cálculo do índice de alavancagem, ao passo que os empréstimos ao setor privado são ponderados por 2. Isso significa que, enquanto a taxa básica de juros permanecer alta, os bancos têm um forte incentivo à aplicação em títulos governamentais. Ademais, há tendência de concentração dos empréstimos nas modalidades de curto prazo, pois o giro mais rápido eleva a rentabilidade do ativo quando comparado com empréstimos de longo prazo (repasses do BNDES).

No caso das regras de *rating*, a ocorrência de problemas graves no período recente levou os bancos a classificar os produtores agrícolas em uma faixa de risco elevado (ver Tabela 2), inclusive por pressão do Banco Central. Um dos bancos entrevistados disse classificar os projetos agropecuários no nível “D”, que é o de risco mais elevado com o qual opera (a classificação vai de “AA” a “H”, do menor para o maior risco). É claro que bons clientes rurais podem melhorar sua nota, mas persiste o fato de que partem de uma posição

Tabela 2
Risco de Crédito por Setor – Posição em Abril de 2000
(Em %)

	AA + A	B + C	> D
Setor Privado	63,1	22,0	14,9
Indústria	59,0	29,7	11,3
Habitação	62,6	16,3	21,1
Rural	54,2	21,5	24,3
Comércio	64,0	20,9	15,1
Pessoas Físicas	76,8	11,3	11,9
Outros Serviços	61,7	27,1	11,2

Fonte: *Banco Central*.

ruim. Como a provisão cresce com o risco (Resolução 2.682), a taxa de juros cobrada dos agricultores deverá subir (no caso de recursos livres) ou a oferta de crédito cairá (recursos controlados).

A crise agrícola levou os bancos a buscar novas modalidades operacionais. Através de contratos formais ou de orientações informais, eles têm procurado repassar para outros agentes algumas de suas tarefas, especialmente aquelas relacionadas à seleção dos produtores, à definição de garantias, ao acompanhamento dos projetos e até à cobrança. Fabricantes de equipamentos e empresas integradoras (incluindo cooperativas) assumem funções bancárias, passando muitas vezes a bancar o risco dos produtores financiados.

Entrevistas realizadas com bancos e fabricantes de equipamentos mostram que as seguintes práticas são comuns no mercado: celebração de contrato de abertura de linha de crédito entre fabricante e banco, pelo qual o fabricante se responsabiliza pela avaliação cadastral e pelo preenchimento de formulários; aval aos produtores financiados, com os eventuais atrasos de pagamento sendo debitados diretamente da conta do fabricante, a quem cabe o esforço de recuperação do crédito; opção por limitar os financiamentos a agricultores com vínculos estáveis a agroindústrias (incluindo cooperativas), desde que avaliadas como de baixo risco.

Os objetivos fundamentais dessas medidas são a redução do risco e do custo dos empréstimos agropecuários. O resultado é que as fronteiras entre emprestadores tradicionais (bancos) e não-tradicionais (fabricantes de insumos, *traders* e agroindústrias) começam a se diluir, do que dão testemunho os recém-constituídos bancos de fabricantes de equipamentos, como se mostra a seguir.³

Muitas das dificuldades e mudanças por que passa o sistema de financiamento à agricultura são visíveis a partir do Sistema BNDES. Alguns indicadores são sugestivos a respeito:

- dos 149 agentes financeiros credenciados a operar com as linhas do BNDES, apenas 70 realizaram algum repasse para a agropecuária em 1999;
- a concentração de repasses para o setor é bastante alta, pois os 10 maiores agentes foram responsáveis por 81% dos desembolsos, sendo que os três maiores responderam por 43% (nível alto mas rapidamente decrescente na segunda metade dos anos 90);

Desoneração de Tarefas Tradicionais por parte dos Bancos Comerciais

Agentes Financeiros do BNDES

³Para uma apresentação dos novos agentes de financiamento no sistema agroindustrial norte-americano, ver Sherrick et alii (1994).

- entre os 10 maiores repassadores para a agropecuária há a (esperada) predominância dos bancos públicos (cinco), seguindo-se dois bancos privados nacionais, apenas um estrangeiro e (novidade) dois bancos de fabricantes (ambos de empresas estrangeiras);
- apenas cinco agentes financeiros desembolsaram mais de R\$ 100 milhões para o segmento em 1999, sendo que cerca de 70% dos bancos repassaram menos de R\$ 10 milhões cada um;
- se na média dos anos 90 os bancos públicos predominaram (com 64% do total), em 1999, pela única vez em toda a década, os bancos privados responderam por pouco mais da metade (53%), e o Banco do Brasil, embora não tenha perdido a liderança nos repasses, reduziu sua participação de 52% em 1994 para 40% em 1999; e
- a distribuição regional dos desembolsos por banco obedeceu a um padrão bastante definido: os bancos públicos predominaram nas regiões Nordeste (71%) e Sul (58%) e os privados no Centro-Oeste (81%) e no Sudeste (58%); os bancos oficiais são quase inteiramente concentrados (acima de 50%) em uma região, como o BRDE, o Banrisul e o Banco do Brasil (Sul), o Banespa (Sudeste) e o Banco do Nordeste (Nordeste); os bancos privados (Rabobank e Bradesco) distribuíram seus repasses entre as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste (apenas o BBA concentrou-se no Centro-Oeste); e os bancos de fabricantes optaram pelas regiões Sul e Centro-Oeste.

A característica mais marcante do final da década de 90 é a mudança de participação entre bancos públicos e privados. É cedo para dizer se isso configura uma tendência ou se reflete os impactos imediatos da securitização sobre o Banco do Brasil, mas a continuidade do processo de privatização dos bancos estaduais deverá ampliar a parcela do setor privado. Se isso acontecer, será reforçada ainda mais a lógica de mercado na concessão de financiamentos de longo prazo ao setor.

Desafios

Lazzarini e Chaddad (2000), apoiados em Williamson, sugerem que o custo do dinheiro para o tomador de crédito obedece à seguinte equação:

$$R_t = R_e + I + T_a + T_p$$

onde:

R_t = taxa de juros nominal cobrada do tomador;

R_e = taxa de juros nominal recebida pelo prestador;

I = custos de aquisição de informações;

T_a = custos de transação pré-contratuais; e

T_p = custos de transação pós-contratuais.

Essa definição destaca a importância dos custos de transação associados à concessão do crédito e permite-nos discutir alguns desafios de financiar o investimento agropecuário através das linhas do BNDES.

No caso de recursos para investimentos, a desindexação promovida pelo Plano Real levou à substituição da correção monetária pela Taxa Referencial (TR), como mecanismo de atualização do valor dos créditos. Entretanto, a TR é resultante da combinação de taxas de curto prazo, sendo inadequada para operações de longo prazo. Para substituí-la, em dezembro de 1994 foi criada a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que passou a incidir sobre os contratos de financiamento a investimentos. Trata-se da taxa que remunera o Fundo de Amparo ao Trabalhador, principal fonte de recursos do BNDES.

Custo do Dinheiro (R_e)

Até setembro de 1999, a TJLP expressava o custo médio de captação do governo brasileiro, interna e externamente, e acompanhava, portanto, o custo da dívida pública, sendo reajustada trimestralmente. A partir de outubro de 1999, a Resolução Bacen 2.654/99 estabeleceu que a TJLP passasse a ser calculada pela soma de: a) meta de inflação para os próximos 12 meses; e b) prêmio de risco estimado pelo Banco Central.

Seu comportamento entre 1995 e 1999 é mostrado na Tabela 3. Pelo fato de estar vinculada à macroeconomia, a trajetória de queda foi interrompida em 1998 pelos impactos das crises asiática e russa sobre os juros internos e externos. O custo real subiu

Tabela 3

Evolução da TJLP e da Inflação – 1995/99

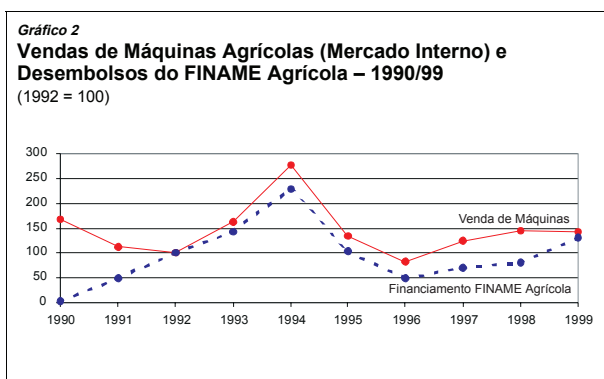
(Em % a.a.)

	TJLP	IGP-DI	IPA
1995	23,4	14,8	6,4
1996	15,0	9,3	8,1
1997	10,1	7,5	7,8
1998	11,7	1,7	1,5
1999	13,2	20,0	28,9

sensivelmente em 1998, depois de ter atingido padrões internacionais em 1997, e tornou-se negativo em 1999.

A evolução da TJLP no período dá pistas importantes para que possamos entender a atual situação do financiamento ao investimento agropecuário. A combinação entre juros em elevação e preços agrícolas em queda em 1994/95 formou uma pinça que estrangulou a capacidade financeira daqueles que haviam se endividado. Em especial, note-se que 1994 correspondeu ao auge dos desembolsos do FINAME Agrícola, de maneira que os juros elevados incidiram sobre um grande número de agricultores e sobre o valor integral de dívidas recém-contratadas, levando à formação de um “caroço” que só foi parcialmente digerido com a securitização a partir de 1998.

A boa resposta às linhas especiais com taxas de juros fixas (como o Programa Especial de Financiamento Agrícola) parece indicar que essa é uma opção interessante para o financiamento agropecuário. Depois da crise de 1995, os agentes financeiros tornaram-se resistentes a atuar no setor e, por outro lado, os produtores capitalizados evitaram sistematicamente o endividamento, por não confiarem nas taxas de juros (apesar da queda da TJLP até 1997). Em 1999, o alívio produzido pela securitização dos débitos vencidos e a oferta de financiamento a juros fixos parecem ter recuperado espaço para o financiamento bancário dos investimentos agropecuários (ver Gráfico 2). A previsibilidade do fluxo de caixa, associada à taxa fixa de juros, retira um dos principais elementos de incerteza quanto à capacidade de pagamento que bloqueavam a concessão de novos créditos. Ao mesmo tempo, a mudança no regime cambial do início de 1999 tornou menos atrativas as linhas financiadas com recursos externos, ao abrigo da Resolução 2.148 (63 “Caipira”), pois no regime anterior havia maior previsibilidade da desvalorização do câmbio.



Nas operações de longo prazo, um elemento importante é a redução do custo de negociação, para elevar a margem das operações. Isso implica treinamento para os operadores das linhas de repasse, ou seja, para os gerentes e funcionários das agências dos bancos comerciais, e padronização de procedimentos (redução de T_a). Trata-se de item que não deve ser subestimado. A drástica redução do número de bancários⁴ e o aumento da concorrência na década de 90 intensificaram o ritmo de trabalho dos funcionários de bancos, submetidos, mesmo nos bancos públicos, a metas cada dia mais rigorosas quanto à rentabilidade. Assim, suas prioridades passam a ser operações padronizadas e valorizadas pelos bancos, como a venda de seguros, os cartões de crédito, os planos de capitalização e o cheque especial. As exigências dos projetos de investimento demandam um tempo precioso dos gerentes e oferecem baixo retorno pelos padrões usuais de avaliação de desempenho das agências.

O rápido desenvolvimento das tecnologias de informação, especialmente da internet, pode funcionar como fator atenuante. Os bancos estão padronizando formulários e procedimentos com o uso dessas tecnologias, o que torna o processo mais rápido e barato. A facilidade de troca de informações entre as agências e a sede permite que aquelas se dediquem ao trabalho de relacionamento com os clientes, coleta e análise de documentos, deixando para os departamentos especializados (centralizados) o trabalho de análise dos projetos de investimento, com evidentes ganhos de eficiência.

Ciente das dificuldades dos obstáculos que as operações de crédito de longo prazo enfrentam nos bancos comerciais, o BNDES tomou várias medidas para incentivar os repasses das linhas de crédito através deles nos últimos dois anos, destacando-se entre elas as seguintes:

- Liberação do *spread* de risco – antes limitada a 3% ao ano, a comissão cobrada pelos bancos nos repasses do BNDES foi liberada em 1997. O objetivo era permitir que o custo da operação acompanhasse o risco percebido pelo agente financeiro, aumentando a oferta de crédito. Ainda que a taxas um pouco maiores, algum crédito é melhor que nenhum.
- Criação do “programa de milhagem” – como forma de estimular os repasses para pequenas e médias empresas (faturamento anual até R\$ 35 milhões), foi instituído em setembro de 1999 um programa que confere 10% de recursos livres para cada milhão de reais desembolsados ao segmento. Com isso, os bancos terão um aumento da remuneração, através da aplicação de um *funding* corrigido pela TJLP em produtos de maior rentabilidade, como crédito de curto prazo.

⁴A queda foi de 43% entre 1989 e 1997, de acordo com o Dieese (1998).

- Reformulação do fundo de aval para pequenas e médias empresas – em julho de 1999 foi reformulado o Fundo de Garantia de Promoção da Competitividade, que oferece aval para micro e pequenas empresas, além de médias empresas exportadoras, e procura reduzir as exigências quanto a garantias reais por parte dos bancos repassadores, tentando contornar uma das principais dificuldades do crédito ao segmento: diminuição do custo de definição de salvaguardas. Note-se que projetos agropecuários não têm acesso ao fundo, pois o setor já conta com várias fontes de recursos em condições privilegiadas.
- Criação de linhas com taxas fixas de juros – conforme apresentado no item “O BNDES e a Agropecuária” (p. 79), a atividade agropecuária é o único setor que dispõe de recursos com taxas fixas ou reduzidas (com *funding* do BNDES e do Tesouro Nacional). A receptividade foi muito boa, especialmente do Programa Especial de Financiamento Agrícola (juros de 11,95% a.a.), que viabilizou um aumento de 62% nos desembolsos do FINAME Agrícola entre 1998 e 1999.

Custos de Informação (I)

A busca de informações sobre o tomador de crédito é o início da avaliação do risco de crédito. No Brasil, as informações sobre o setor primário ainda são insuficientes e pouco confiáveis (as dúvidas sobre o rebanho bovino são eloquentes a respeito). Portanto, a avaliação de projetos agropecuários pelos bancos começa prejudicada pela assimetria de informações originada na escassez de dados e análises setoriais.

Disso decorre uma concentração de esforços na determinação do risco do crédito do tomador, a partir de seu histórico de crédito, de indicadores financeiros e dados contábeis. Como as peças contábeis são elaboradas sobretudo com preocupações fiscais, os bancos tendem a se basear nos dois primeiros critérios. A obrigatoriedade de sistemas de *rating* pelo Banco Central reforça essa tendência.

Outro mecanismo utilizado pelos bancos são os contratos com grandes empresas, sejam fornecedoras de insumos, sejam compradoras (comerciantes e agroindústrias). Conforme apresentado no item “Desoneração de Tarefas Tradicionais por parte dos Bancos Comerciais” (p. 85), esses contratos minimizam o risco de crédito, transferindo-o para a empresa, e o custo de obtenção de informações sobre a atividade, pois as grandes empresas têm suas próprias fontes de dados sobre seus mercados. Isso reforça o fluxo preferencial de recursos para setores organizados, com contratos estáveis e governados por grandes empresas (como a avicultura). Produtores isolados têm dificuldades crescentes de adaptação a esse ambiente.

Garantias e Exigências Bancárias (T_p)

Às garantias e demais exigências bancárias se credita boa parte das dificuldades de acesso ao crédito pelos produtores rurais (embora não só eles). No caso de projetos de investimento, os bancos sempre exigem garantias reais, seja pela obediência às boas práticas bancárias e às determinações dos acionistas, seja pelas normas do BNDES. A alienação fiduciária dos equipamentos e a hipoteca sobre imóveis (rurais ou urbanos) são as formas predominantes de garantia solicitadas.

A diversificação de garantias é uma meta almejada mas ainda distante, ao menos no crédito de investimento. A utilização de recebíveis, por exemplo, ainda é rara em projetos de investimento, pois requer a presença de uma empresa sólida com boa carteira de clientes, o que é muito mais provável na indústria de alimentos do que no setor primário.

Do ponto de vista dos bancos, a questão crítica é a liquidez das garantias, que é função da velocidade de recuperação dos ativos e da existência de amplos mercados secundários (para minimizar os custos de má adaptação). Embora haja instrumentos legais adequados ao primeiro requisito, as entrevistas sugerem que a operação do sistema judiciário torna incerta, ou no mínimo lenta, a execução de garantias de devedores inadimplentes.

O mercado secundário existe tanto para máquinas quanto para terras, mas o problema aqui é a dificuldade dos bancos em gerenciar os ativos até o momento da venda. Assim, os bancos são levados a vender com rapidez, o que quase sempre resulta em preços mais baixos. No caso de máquinas, os fabricantes têm vantagem comparativa em relação aos bancos, pois conhecem melhor o mercado e, portanto, tendem a sofrer menos perdas na hora da liquidação.

Como no caso da obtenção de informações, a internet poderá minimizar o custo de liquidação dos bens retomados em garantia. Ao aumentar a liquidez do mercado secundário das garantias, a internet pode estimular a concessão de crédito pelos bancos.

No caso de exigências associadas ao financiamento, práticas como venda casada de seguros sugerem que a remuneração obtida com a concessão do crédito é considerada reduzida (ou ainda pode indicar alguma deficiência de competição). À medida que a taxa básica de juros siga caindo e a competição entre bancos aumente, é possível esperar uma redução das exigências que tentam elevar a rentabilidade dos bancos.

A dinâmica da oferta de crédito de longo prazo ao setor agropecuário mudou nos anos 90. Os dados do Sistema BNDES indicam que novos agentes financeiros ganharam relevância (bancos

Conclusões

de fabricantes), os bancos públicos diminuíram sua participação e prevalece a lógica de mercado na concessão do crédito.

Os resultados preliminares da pesquisa sugerem a necessidade de aprofundar os estudos sobre as estratégias dos agentes envolvidos no processo de financiamento, sobretudo bancos e fabricantes. A idéia básica é que "nem todos os gatos são pardos", ou seja, os agentes têm estratégias diferentes de lidar com o risco agrícola que precisam ser entendidas.

Outra área que merece atenção crescente é a avaliação e o acompanhamento dos impactos das mudanças de regulamentação sobre o processo de concessão de crédito. As sucessivas normas do Banco Central visam aprimorar o processo creditício, dotando-o de mais segurança e transparência. Conjugadas com a recente normalização macroeconômica, estão alterando a lógica dos fluxos de crédito de maneiras ainda não mapeadas.

Por fim, cabe perguntar sobre os caminhos que devem seguir as políticas públicas para a agricultura diante das mudanças mencionadas no sistema bancário (privatização, Acordo de Basiléia etc.). Os bancos públicos têm sido levados pelo seu acionista e pelo Banco Central a adotar critérios de mercado na concessão do crédito. Portanto, esse fato deve estar presente na formulação de políticas de estímulo financeiro à atividade. A opção por linhas com juros fixos equalizados pelo Tesouro parece ser uma das maneiras mais eficientes de estimular os setores prioritários, respeitando-se a lógica empresarial dos agentes envolvidos, mas é preciso aprofundar as investigações sobre o tema.

Referências Bibliográficas

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário estatístico do crédito rural*. Brasília, vários anos.
- DIAS, Guilherme L. S., AMARAL, Cicely M. Mudanças estruturais na agricultura brasileira, 1980-1998. In: BAUMANN, Renato (org.). *Brasil – uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- DIEESE. *Evolução recente do emprego bancário no Brasil*. Belo Horizonte, jul. 1998 (Texto 02/98).
- LAZZARINI, Sérgio G., CHADDAD, Fabio R. Finanças no *agribusiness*. In: ZYLBERSTAJN, Decio, NEVES, Marcos F. (orgs.). *Economia e gestão dos negócios agroalimentares*. São Paulo: Pioneira, 2000.
- PUGA, Fernando P. *Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*. Rio de Janeiro: BNDES, mar. 1999 (Texto para Discussão, 68).
- SHERRICK, Bruce, *et alii*. Nontraditional lenders in agricultural credit markets. *Agribusiness*, v. 10, n. 4, 1994.